

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Attribuzione delle condotte e accertamento della giurisdizione in casi di violazioni di massa dei diritti fondamentali: sulla recente giurisprudenza della Corte europea

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1649747> since 2020-02-19T22:10:08Z

Published version:

DOI:10.12829/81887

Terms of use:


Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Attribuzione delle condotte e accertamento della giurisdizione in casi di violazioni di massa dei diritti fondamentali: sulla recente giurisprudenza della Corte europea

Summary: 1. Introduzione. – 2. La Corte ha veramente accertato l'attribuzione all'Armenia delle condotte contestate? – 3. La verifica della giurisdizione dell'Armenia sul Nagorno-Karabakh e sui territori annessi. – 4. La confusione tra attribuzione e giurisdizione e le sue conseguenze. – L'occupazione (assente): analogie con il caso *Sargysyan* e osservazioni conclusive.

 Corte europea dei diritti umani (GC), *Chiragov e altri c. Armenia*, ricorso n. 13216/05, sentenza del 16 giugno 2015 (www.echr.coe.int)

1. Il 16 giugno 2015 la Corte europea dei diritti umani ha emanato una sentenza relativa all'annosa vicenda del conflitto nel Nagorno-Karabakh (sul quale v. in generale N. Ronzitti, *Il conflitto nel Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Torino 2014). La pronuncia nel caso *Chiragov*, oltre che dar conto di talune violazioni dei diritti fondamentali patite dai ricorrenti, pone l'obiettivo di delineare un quadro più chiaro delle responsabilità globali degli attori coinvolti (v. S. Forlati, "The ECHR and the Nagorno-Karabakh Conflict – Application Concerning 'Historical Situations' and the Difficult Quest for Legal Certainty", in questa *Rivista* 2012, p. 402 ss.).

Prima di procedere all'analisi dei punti di diritto critici della sentenza sembra utile precisare che le violazioni dei diritti fondamentali lamentate dai ricorrenti riguardavano, da un punto di vista 'geografico', fatti avvenuti nel distretto di *Lachin*, un corridoio di una decina di chilometri che separa l'Armenia dalla regione autonoma del Nagorno-Karabakh, amministrata dall'autoproclamata *Repubblica del Nagorno-Karabakh* (RNK). La zona in questione, senza ombra di dubbio territorio dell'Azerbaigian, originariamente popolato da un'emia di origine curda (v. *Chiragov*, par. 18-20); tuttavia, la sua particolare collocazione geografica ha resa, suo malgrado, oggetto di pretese da parte sia della RNK, sia del governo armeno. A causa di ciò, nel momento di massimo acume del conflitto tra Armenia e Azerbaigian, il distretto di *Lachin* veniva sottoposto a severi attacchi da parte dei due soggetti e, infine, occupato. Come estrema conseguenza di tale situazione, la popolazione curdo-azera ivi stanziata veniva costretta ad abbandonare le proprie abitazioni. La stessa sorte toccava a diversi altri distretti azeri, *ulteriori* rispetto alla regione autonoma del Nagorno-Karabakh.

In ragione della situazione venutasi a creare, la popolazione che aveva lasciato il distretto di *Lachin* si trovava a essere impossibilitata a ritornarvi, e alcuni individui presentavano quindi ricorso alla Corte europea dei diritti umani lamentando la violazione dell'art. 1 Protocollo 1 e dell'art. 8 CEDU e chiedendo che di tali violazioni fosse chiamato a rispondere il governo armeno, in virtù del controllo da esso esercitato direttamente e indirettamente, sulla RNK, nel territorio del distretto di *Lachin*.

Il caso *Chiragov* ha dunque posto la Corte dinanzi alla necessità di affrontare tre temi di cruciale importanza: a) l'attribuzione agli Stati delle condotte poste in essere da attori non statali che si trovino nella condizione di amministrare territori formalmente appartenenti a Stati terzi; b) la verifica della giurisdizione, – ai sensi dell'art. 1 CEDU – e il rapporto fra giurisdizione e attribuzione; c) la definizione di *occupazione bellica*.

2. La giurisprudenza della Corte europea si è già confrontata con scenari in cui determinati territori si trovavano a essere amministrati da entità non-statali controllate da Stati diversi da quello territoriale. Nello specifico, il riferimento va al caso della Repubblica

Turca di Cipro del Nord (Corte europea dei diritti umani, *Loizidou c. Turchia*, ricorso n. 15318/89, sentenza (*preliminary objections*) del 23 marzo 1995 e sentenza (*merits*) del 18 dicembre 1996) e a quello della Transnistria, limbo di territorio moldavo amministrato dalla Repubblica Moldava di Transnistria, a sua volta controllata dal governo russo (Corte europea dei diritti umani, *Ilascu e altri c. Moldavia e Russia*, ricorso n. 48787/99, sentenza dell'8 luglio 2004; *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, ricorsi n. 43370/04, 8252/05 e 18454/06, sentenza del 18 aprile 2012).

Al fine di imputare le condotte agli Stati parte della CEDU in siffatti scenari, la Corte, nella giurisprudenza citata, sembra essersi assestata sul criterio del controllo 'globale', la cui verifica non richiede una minuziosa disamina di tutti i comportamenti posti in essere dal soggetto in questione, bensì comporta il sussistere di un controllo generale dello Stato, che si estrinseca, spesso, ma non solo, in contributi militari, politici e/o economici (v. sul punto G. Bartolini, "Il concetto di 'controllo' sulle attività di individui quale presupposto della responsabilità dello Stato", in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione*, M. Spinedi, A. Giannelli, M.L. Alaimo (a cura di), Milano 2007, p. 25 ss., in partic., p. 34-36). Il criterio del controllo 'globale' differisce dallo standard adottato dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nei casi di attribuzione allo Stato di condotte poste in essere da gruppi di individui; il controllo effettivo cui ricorre la CIG richiede l'esistenza di precisi ordini impartiti dallo Stato (Corte internazionale di giustizia, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States Of America)*, sentenza del 17 giugno 1986). I due standard di attribuzione differiscono ed è possibile sostenere che quello adottato dalla Corte europea sia più generoso (cfr. R. Mc Corquodale, "Impact on State Responsibility", in *The Impact of Human Rights on General International Law*, M. Kamminga, M. Scheinin (eds), Oxford 2009, p. 235 ss.) rispetto a quello 'tipico' del diritto internazionale generalista, così come interpretato dalla CIG.

In *Chiragov*, occorreva chiarire quali fossero i soggetti coinvolti nell'area del distretto di *Lachin*. Stando a un rapporto di *Human Rights Watch* del 1994 la 'conquista' di *Lachin* sarebbe da imputarsi ai «Karabakh Armenians» (Human Rights Watch, *Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh*, 1994, reperibile sul sito internet www.hrw.org, p. 6-7). Nel rapporto della missione di *fact-finding* dell'OSCE del 2005 è stato rilevato, similmente, che: «The direct involvement of NK in Lachin District is uncontested. Nagorno-Karabakh provides the Lachin budget and openly acknowledges direct responsibility for the district. [...] [T]he FFM found no evidence of direct involvement of the government of Armenia in Lachin settlement» (OSCE, *Report of the OSCE Fact-Finding Mission (FFM) to the Occupied Territories of Azerbaijan Surrounding Nagorno-Karabakh (NK)*, disponibile su www.osce.org, p. 30, par. 9.7). È ragionevole, quindi, sostenere che per quanto riguarda le condotte contestate la Corte dovesse dapprima verificare che il governo armeno controllasse la RNK. Questo, tuttavia, non appare chiaramente dalla sentenza. O meglio, ciò che emerge dai paragrafi in questione (par. 172-186) è una trattazione diffusa delle ragioni per le quali sussisterebbe la giurisdizione dell'Armenia nel caso di specie, ma non dell'attribuzione delle condotte a quello Stato.

3. La Corte, infatti, si pone l'obiettivo di verificare «whether the Republic of Armenia exercised and continues to exercise effective control over the mentioned territories and as a result may be held responsible for the alleged violations» (par. 169). Ciò le consente di muoversi nel filone giurisprudenziale caratterizzato dalle pronunce nei casi *Ilascu* e *Catan*

c. *Moldavia e Russia*, ritenendo in particolare quest'ultima sentenza un paradigma utile a definire il caso di specie.

I giudici di Strasburgo, infatti, affermano, in linea con il caso *Catan*, che l'esercizio di un controllo effettivo utile a determinare l'estensione della giurisdizione statale al di fuori del territorio nazionale si possa accertare ricorrendo ad 'altri indicatori', tra cui il supporto economico e politico alle entità che amministrano il territorio in questione (Corte europea dei diritti umani, *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, cit., par. 107).

Non era agevole la determinazione dell'esercizio di una forma di controllo da parte dell'Armenia nel caso *Chiragov*, poiché non vi erano «conclusive evidence as to the composition of the armed forces that occupied and secured control of Nagorno Karabakh and the seven surrounding districts» (*Chiragov*, par. 174). Nondimeno, si giunge ad affermare la giurisdizione dell'Armenia inducendo l'esercizio del controllo effettivo da una combinazione di indicatori relativi: a) al coinvolgimento militare dell'Armenia nel conflitto in *Nagorno Karabakh* e nei distretti confinanti (*Chiragov*, par. 172-180); b) ad altre circostanze di natura politico-economica (par. 181-185).

Con riguardo alla categoria *sub a*), vengono ritenuti elementi utili al fine di accertare la natura e l'estensione della presenza militare armena i seguenti: i) la presenza di un accordo di cooperazione anche militare tra l'Armenia e l'auto proclamata Repubblica del *Nagorno-Karabakh*; ii) il contenuto di alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e iii) di taluni rapporti e prese di posizione di altre organizzazioni internazionali governative e non; iv) infine, le dichiarazioni di alti funzionari e di rappresentanti politici del governo armeno.

Per quel che concerne, invece, il supporto politico-economico alla RNK (categoria *sub b*)), il riferimento è ai contenuti di certe dichiarazioni di politici locali e ai rapporti di organizzazioni non governative. Rispetto all'accertamento della presenza militare la sentenza qui va anche oltre, rilevando come l'Armenia avesse concesso i propri passaporti ai residenti nella RNK e, dato ancor più rilevante, esercitasse la propria giurisdizione su quel territorio in relazione alla repressione di determinate violazioni della legge armena.

Chiarita l'impostazione, il metodo ed esaminati gli indicatori viene dapprima accertata la sussistenza della giurisdizione dell'Armenia in virtù di un suo coinvolgimento diretto nel conflitto, attraverso il dispiegamento di propri soldati (par. 180: «the Republic of Armenia, through its military presence and the provision of military equipment and expertise, has been significantly involved in the Nagorno-Karabakh conflict from an early date»); successivamente viene vagliato il supporto del medesimo Stato alla RNK, rilevandosi, a tal riguardo, l'esercizio di una «decisive influence» (par. 186). In ultima istanza, la Corte ritiene che le due entità, Armenia e RNK, fossero *fortemente integrate* (par. 180 e 186).

4. Questa conclusione ha indotto i primi commentatori della sentenza *Chiragov* (M. Milanovic, «The Nagorno-Karabakh cases», in *EJIL: Talk!* del 23 giugno 2015, disponibile su www.ejiltalk.org) a rilevare un 'noto' difetto della Corte: la confusione tra attribuzione e giurisdizione che già aveva caratterizzato le sentenze *Ilascu* e *Catan* (così G. Quattrocchi, «Applicazione extraterritoriale della Convenzione europea dei diritti umani e attribuzione delle violazioni: il caso *Catan* e altri c. *Moldavia e Russia*», in questa *Rivista* 2013, p. 769 ss., partic., p. 772). In entrambi i casi, l'influenza esercitata dal governo russo sulla RMT è stata considerata sufficiente a dimostrare sia l'estensione della giurisdizione, sia l'attribuzione allo Stato delle condotte del caso concreto. Le critiche rivolte a *Ilascu* e *Catan* sono essenzialmente mirate a evidenziare proprio quest'ultimo aspetto e partono dal presupposto che giurisdizione e attribuzione debbano essere considerati due istituti sepa-

rati, meritevoli di autonoma trattazione. Ne deriva che il ricorso a un unico standard d'influenza sulla RMT – per risolvere entrambi i problemi porti all'accettazione di rego non aderenti al diritto internazionale generale (su questo punto M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Oxford 2011).

Tale errore concettuale sembrerebbe essere presente anche nel caso *Chiragov*; la confusione tra giurisdizione e attribuzione risulterebbe chiara dal passaggio in cui l'esercizio di controllo effettivo utile a estendere la giurisdizione dell'Armenia viene collegato al controllo esercitato da parte di questo Stato sulla RNK (così, ad esempio, l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Ziemele, p. 86 ss., l'opinione dissenziente del giudice Gyulumyan, p. 98 ss., e l'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, p. 125 ss., par. 17-36).

Effettivamente, la Corte si trova a dover districare una situazione fattuale non semplice, non giungendo però a una soluzione del tutto univoca: l'*alto livello di integrazione* tra il governo armeno e il sedicente governo della RNK. È la prima volta che una simile espressione viene utilizzata (cfr. l'opinione concorrente del giudice Motoc, p. 79 ss., i partic., p. 84); in casi simili e precedenti era stata accertata una forma di supporto o controllo di un governo nei confronti di un gruppo armato organizzato (o un'amministrazione territoriale). In *Chiragov*, invece, Armenia e RNK vengono presentati come un'unica entità. Ma con quali conseguenze? Così argomentando, non viene chiarito se la Corte ritiene sussistente la giurisdizione dell'Armenia in virtù di un suo coinvolgimento diretto (ciò che sembra risultare dai par. 172-180, relativi alla presenza di persone militari armeno nel distretto di *Lachin*), oppure in virtù del supporto esterno un'amministrazione territoriale (come invece sembra potersi desumere dai par. 181-185). Questo passaggio sarebbe stato molto più chiaro se si fosse proceduto a imputare le corrette contestate al governo armeno e/o alla RNK.

In termini più generali, occorre osservare come la Corte tenda a sovrapporre l'indagine relativa all'attribuzione a quella relativa alla giurisdizione nei casi in cui si trovi dover applicare il cd. modello territoriale di giurisdizione (cfr. da ultimo V. Tzevelekos, «Reconstructing the effective control criterion in extraterritorial human rights breaches: direct attribution of wrongfulness, due diligence, and concurrent responsibility», in *Mebourne Journal of International Law* 2014, p. 129 ss., in partic. p. 136). Nel caso *Loizidou v. Turchia* questo approccio era stato seguito per la prima volta: affermando l'imputabilità alla Turchia degli atti posti in essere dalla Repubblica di Cipro del Nord, la Corte si era fatto pronunciata anche sull'estensione della giurisdizione della CEDU su quei territori (Corte europea dei diritti umani, cit., par. 62; per alcuni rilievi critici sull'attribuzione nel caso appena citato v. M.C. Vitucci, «Atti della Repubblica turca di Cipro del nord e responsabilità della Turchia: il caso *Loizidou*», in *Rivista di diritto internazionale* 1998, p. 1065 ss.). Pertanto, laddove uno Stato controlli un ente non-statale che a sua volta amministri un territorio, la giurisdizione della CEDU si estenderà automaticamente in quelle aree (cfr. R. Wilde, «Triggering State Obligations Extraterritorially: The Spatial Test in Certain Human Rights Treaties», in *Israel Law Review* 2007, p. 503 ss., in partic., p. 508). In questi casi, l'attribuzione delle condotte sarà un'operazione valida anche per stabilire la giurisdizione dello Stato in questione; una volta determinato, infatti, che sia lo Stato parte della Convenzione a esercitare il controllo sul territorio, la giurisdizione della CEDU si guirà di conseguenza.

Nel caso *Chiragov* ci si spinge anche oltre, ritenendo implicita la prima nella seconda: ciò che sembra confermato dal giudice Motoc, nella sua opinione concorrente: «even if does not examine the question of attribution and does not seek to establish the actual participation of the Armenian forces in the acts that resulted in the applicants being deprived

of their possessions, the exercise of jurisdiction by the defendant State has been convincing-ly established here» (p. 85). Sotto questo profilo, l'approccio può essere criticato, poiché, di atto, sembra escludere la verifica circa l'attribuzione delle condotte allo Stato.

Va però osservato come i contorni della distinzione tra attribuzione e giurisdizione nell'ambito della giurisprudenza della CEDU siano offuscandosi, cedendo il passo a un'interpretazione che sembra andare incontro alla necessità di rendere applicabile la Convenzione in situazioni in cui sia difficile procedere ad un'analisi rigorosa dei fatti ma che, nondimeno, siano caratterizzate da violazioni di massa dei diritti fondamentali, approcio ben sintetizzato nel *dictum* della Corte nel caso *Catani*: «Where the fact of such domination over the territory [i.e. effective control] is established, it is not necessary to determine whether the Contracting State exercises detailed control over the policies and actions of the subordinate local administration. The fact that the local administration survives as a result of the Contracting State's military and other support entails that State's responsibility for its policies and actions» (par. 106).

5. I ragionamenti proposti trovano conferme anche se si analizza la sentenza *Chiragov* da un altro angolo visuale, quello del diritto internazionale umanitario. È curioso notare che la Corte menziona, nel diritto applicabile, il regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 e la IV Convenzione di Ginevra, ossia i trattati internazionali che regolano i diritti e i doveri delle potenze occupanti, dello Stato occupato e della popolazione civile stanziata in territori occupati. L'esito dell'indagine condotta su queste basi non si traduce nell'affermazione che il distretto di *Lachin* fosse un territorio sottoposto a *occupazione bellica*, nonostante il riferimento a norme di diritto umanitario nella parte relativa al diritto applicabile lasciasse intendere il contrario (circostanza notata anche dal giudice Ziemele nella sua opinione, p. 87, par. 3).

Non si può però escludere che questa fosse, per la Corte, una strada utile da seguire. La RNK, infatti, amministra un territorio che formalmente appartiene ancora all'Azerbaigian; lo stesso dicasi per i territori confinanti, tra cui il distretto di *Lachin*. Se è vero, come la Corte conferma, che la RNK è controllata dall'Armenia, allora si può ipotizzare che quest'ultimo Stato sia da considerarsi *potenza occupante*. La giurisprudenza internazionale depone, infatti, nel senso di ritenere che uno Stato possa ritenersi potenza occupante quando eserciti una forma di controllo sugli attori che materialmente amministrano un territorio appartenente a un altro Stato (Tribunale penale per l'ex Jugoslavia, *Blaskic*, caso n. IT-95-14-T, sentenza del 3 marzo 2000, par. 149). La dottrina, poi, non fatica a riconoscere che il *Nagorno-Karabakh* e i territori circostanti possano essere considerati come occupati dall'Armenia (N. Ronzitti, *op. cit.*, p. 38; S. Viré, «Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations», in *International Review of the Red Cross* 2009, p. 69 ss., in partic., p. 75).

Questo punto non viene elaborato. Si sarebbe potuto/dovuto farlo? Nel caso *Chiragov*, la mancata considerazione del tema dell'occupazione lascia perplessi, ma è la logica conseguenza del ragionamento condotto dalla Corte fino a questo punto. L'accertamento dello status di potenza occupante, infatti, consiste necessariamente nell'attribuzione a uno Stato delle condotte poste in essere dall'entità che amministra il territorio occupato. Non decidendo in maniera univoca sull'attribuzione (anzi, non decidendo proprio), non si pongono le basi per affrontare il tema dell'occupazione.

A confermare tale impressione si può citare la sentenza nel caso *Sargysyan*, per certi versi gemella di quella in commento (Corte europea dei diritti umani, *Sargysyan c. Azerbaigian*, ricorso n. 40167/06, sentenza del 16 giugno 2015). Le violazioni lamentate dai ricor-

renti sono le medesime (violazione dell'art. 1, Protocollo 1), ma il problema è rovesciato a essere avvenuto è l'Azerbaigian, che si difende sostenendo di non essere in grado di esercitare la propria giurisdizione sul proprio territorio, a causa dell'*occupazione armen*. È utile precisare che il territorio azero in questione è rappresentato dal villaggio di *Gulistan*: un'area oggetto di contestazione, come ammesso dallo stesso governo azero, che trova nella zona di contatto tra la RNK e l'Azerbaigian, e ai confini della quale sia le forze armate armene, sia quelle azere mantengono le proprie posizioni; in altri termini, si tratta di un'area assediata da entrambi gli Stati (*Sargysyan*, par. 123).

In questa decisione ci si dilunga sul tema dell'occupazione. Dapprima viene individuato il diritto applicabile, affermandosi che «occupation is not conceivable without boots on the ground» (ibidem, par. 94), non essendo sufficiente che uno Stato impedisca o altro l'accesso a proprie porzioni di territorio con mezzi quali il blocco navale, terre o aereo (soluzione condivisa dalla dottrina maggioritaria, che la Corte cita propriamente: *ex multis* v. Y. Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge 2009, p. 44, punto 100). In secondo luogo si applicano al caso del *Gulistan* tal principi, rilevando come la mera presenza di forze straniere al confine del villaggio non potesse essere qualificata come occupazione bellica.

Il villaggio di *Gulistan*, quindi, non è occupato, ma ciò equivale a dire che esso si trova comunque sotto il controllo dell'Azerbaigian?

La Corte dà una risposta abbastanza ovvia, ma utile anche per ritornare, in sede di conclusioni, sulla sentenza *Chiragov*. L'ovvietà della risposta sta nella presunzione che uno Stato, in situazioni 'normali' sia responsabile per ciò che accade sul proprio territorio ed è tenuto a provare che tale normalità sia sovvertita da situazioni eccezionali, tra cui, peraltro, rientrano casi di occupazione bellica.

Nel caso *Sargysyan*, quindi, non essendo provato che il villaggio di *Gulistan* fosse oggetto di occupazione bellica, si conclude che: «taking into account the need to avoid a vacuum in Convention protection, [the Court] does not consider that the respondent government has demonstrated the existence of exceptional circumstances of such a nature as to qualify their responsibility under the Convention» (*Sargysyan*, par. 148, enfasi aggiunta).

Se è vero che tale conclusione può apparire ovvia, occorre altresì evidenziare che essa, come nel caso *Chiragov*, prescinde da una qualsiasi indagine circa l'attribuzione delle condotte contestate all'Azerbaigian. Questo punto è nuovamente assorbito dal discorso sulla giurisdizione, o meglio su eventuali situazioni eccezionali che escluderebbero la giurisdizione dello Stato territoriale e, in ultima istanza, è il risultato della volontà della Corte di individuare uno Stato che sia responsabile nel caso di violazioni di massa dei diritti fondamentali in scenari di complessa ricostruzione fattuale. Per dirla con il giudice Ziemele, «whilst this can certainly be an ultimate goal to be achieved in Europe, it is not a legal criterion on the basis of which one attributes responsibility» (*Sargysyan*, p. 83-84, par. 6).

Andrea Spagnolo*

* Andrea Spagnolo, Assegnista di ricerca in Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Torino, andrea.spagnolo@unito.it.